

	Met de spoorsector in dialoog
	Vervoerkamer
Versie	Definitief
datum	23 januari 2006
NMa	

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1 Inleiding	5
2 De netverklaring: beter dan in 2005, maar ruimte voor verbetering blijft bestaan	7
3 De gebruiksvergoeding: verdere aanscherping is noodzakelijk	9
4 Bijkomende diensten en voorzieningen: aanleiding tot verdere toetsing door de Vervoerkamer	11
5 Nationale capaciteitsverdeling: onafhankelijkheid blijft aandachtspunt	12
6 Internationale capaciteitsverdeling: samenwerking moet beter	14
7 De toegangsovereenkomst: nog niet voldoende uitgekristalliseerd	17
8 De kaderovereenkomst: voor velen geen noodzaak.....	19
9 De werking van de markt: formele en feitelijke werkelijkheid moet verder samenvloeien.....	20
10 De prioriteiten voor het komende jaar: gebruiksvergoeding en capaciteitsverdeling.....	23
11 De Vervoerkamer in 2005: werken aan zichtbaarheid	25
Bijlage.....	26

Voorwoord

Op 1 januari 2005 is de Spoorwegwet in werking getreden, waardoor lang voorziene veranderingen voor het eerst in de praktijk zijn doorgevoerd. Hierdoor is er veel veranderd, vooral in de relatie tussen het beheer en de exploitatie. Zowel de beheerder als de vervoerders moesten wennen aan de nieuwe structuur waarbinnen ze moesten samenwerken. Dit vergt nieuwe vormen van overleg en besluitvorming en nieuwe of aangepaste producten, zoals onder meer de netverklaring, de gebruiksvergoeding en het afsluiten van toegangsovereenkomsten.

In het afgelopen jaar heeft de Vervoerkamer getoetst of de beheerder en de vervoerders voldeden aan de eisen die de Spoorwegwet aan de nieuwe rolverdeling stelt. Hierbij heeft zij onder meer gekeken naar de producten en processen die invulling geven aan de verzakelijke relatie tussen de beheerder en de vervoerder. Een relatie waarbij de wetgever heeft beoogd dat partijen gelijkwaardig met elkaar omgaan en overeenstemming bereiken over de af te nemen producten en diensten, alsmede over de prijs die daarvoor moet worden betaald.

Om het veranderingsproces goed te doorlopen, acht de Vervoerkamer een goede dialoog met de spoorsector van groot belang. De Vervoerkamer wil hiermee inzichtelijk maken hoe de betrokken partijen aankijken tegen ontwikkelingen in de markt en eventuele verschillen in inzicht blootleggen. Ook wil de Vervoerkamer helder krijgen waar de knelpunten liggen en aan welke oplossingsrichtingen kan worden gedacht. Beide doelstellingen dragen bij aan de voor de spoorsector noodzakelijke transparantie en een snelle transitie.

In dit rapport geeft de Vervoerkamer een terugkoppeling van de resultaten uit de consultatie van de beleidsmakers en de marktpartijen. Alle vervoerders, beheerders en het ministerie hebben hun medewerking verleend aan deze consultatie. Wij zijn er daarom trots op een beeld te kunnen geven waaraan zoveel van de direct betrokkenen in de spoorsector hebben meegedaan.

Langs deze weg wil ik iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport, onder meer door een bijdrage te leveren tijdens de consultatieronde.



Mw. ir. M.A. Zuurbier
Directeur Vervoerkamer

Samenvatting

In dit rapport combineert de Vervoerkamer de inzichten die zij en de betrokkenen in het afgelopen jaar hebben opgedaan in de nieuwe rolverdeling tussen vooral de beheerder en de vervoerder. In dit kader heeft de Vervoerkamer in 2005 een aantal bezoeken afgelegd aan de partijen in de markt. De informatievergaring in het kader van de consultatieronde heeft bijgedragen aan het verkrijgen van brede kennis binnen de spoorsector.

De conclusie op basis van de consultatieronde luidt dat er in 2005 al grote stappen gezet zijn in de richting van de juiste wettelijke structuur op het spoor en het daarbij behorende marktgedrag. Zo zijn stappen in de goede richting gezet voor onder meer de netverklaring, de gebruiksvergoeding en het proces van capaciteitsverdeling. Toch bestaat er nog veel ruimte voor verbetering. Zowel ten aanzien van de documenten, zoals de toegangsovereenkomst en de netverklaring, als voor wat betreft de systemen en processen binnen de spoorsector, zoals de gebruiksvergoedingssystematiek en de procedure van nationale en internationale capaciteitsverdeling, moet worden toegewerkt naar een verdergaande volledigheid en transparantie. Deze volledigheid en helderheid bieden inzicht in de wederzijdse bevoegdheden en verplichtingen van de beheerder en de spoorvervoerders en schept duidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen. De Vervoerkamer zal zich richten op de verdere aanscherping door ProRail van deze documenten en procedures.

De opmerkingen van de marktpartijen richten zich echter niet enkel op de structuur van de markt: in een aantal individuele gevallen wordt ook melding gemaakt van het feitelijke gedrag van partijen op de markt. Vooral over de onderhandelingen over de gebruiksvergoeding, de lokale planning en de tankplaten zijn opmerkingen gemaakt over de gedragingen van partijen in de praktijk. Deze feitelijke gedragingen zijn in 2005 opgepakt en zullen in de loop van 2006 tot conclusies leiden.

De Vervoerkamer richt zich in het komende jaar op een aantal specifieke onderwerpen. Het betreft hier, zoals verwacht, in eerste plaats de gebruiksvergoeding en de capaciteitsverdeling. Wat betreft de gebruiksvergoeding 2006 zal het betekenen het afronden van het reeds lopende onderzoek plus het ontwikkelen van de prestatieregeling en voor de gebruiksvergoeding 2007 zullen nieuwe elementen zijn het verwerken van eventuele mark-ups in de gebruiksvergoeding voor de Betuweroute en de HSL-Zuid en de relatie prijs-kwaliteit: in hoeverre en op welke wijze kan het verschil in kwaliteit van het treinpad een verschillende prijs van de gebruiksvergoeding betekenen. De capaciteitsverdeling zal het centrale verdelingsproces aangaan in verband met de dienstregeling 2007. Meer in het bijzonder richt de Vervoerkamer zich ten aanzien van de capaciteitsverdeling op de lokale planning. Daarnaast zal de Vervoerkamer aandacht besteden aan enkele bijzondere diensten en voorzieningen; vooral de toegang tot de tankplaten blijkt in de praktijk nog de nodige aandacht te vragen. Ook wil de Vervoerkamer in het komende jaar meer duidelijkheid geven over de vraag welke diensten en voorzieningen als diensten en voorzieningen in de zin van de wet worden aangemerkt.

Het toezicht van de Vervoerkamer op het spoorvervoer stopt niet aan de landsgrenzen. De Vervoerkamer zal dan ook blijven aansturen op verdergaande samenwerking tussen de railinfrabeheerders. Deze samenwerking dient in eerste plaats tussen de railinfrabeheerders plaats te vinden, om op deze wijze te de drempels voor het grensoverschrijdende spoorgoederenvervoer weg te nemen. Daarnaast zal de Vervoerkamer ook zelf alles in het werk stellen om ook op Europees niveau de drempels voor toetreding en marktwerking weg te nemen

vooral op de corridor Rotterdam-Milaan en de corridor Rotterdam-Lyon. Samenwerking met buitenlandse toezichthouders blijft dan ook in 2006 van belang.

Opgemerkt moet worden dat dit rapport betrekking heeft op 2005. In dit jaar was voor een aantal onderwerpen nog sprake van een overgangssituatie. In 2006 zijn deze overgangregelingen niet langer geldig. In 2006 zal de Vervoerkamer dan ook pas kunnen starten met haar ex-post toezicht.

1 Inleiding

In dit rapport combineert de Vervoerkamer de inzichten die zij en de betrokkenen in het afgelopen jaar hebben opgedaan in de nieuwe rolverdeling tussen vooral de beheerder en de vervoerder. Dit doet de Vervoerkamer niet alleen door het geven van een overzicht van de door haar in 2005 uitgevoerde activiteiten. Ook heeft de Vervoerkamer de beheerder, de vervoerders en het ministerie van Verkeer en Waterstaat de kans gegeven een visie te geven over de wijze waarop het door de Vervoerkamer uitgevoerde toezicht binnen de sector is ontvangen.

De informatievergaring in het kader van de consultatieronde draagt naar het oordeel van de Vervoerkamer bij aan het verkrijgen van brede kennis binnen de spoorsector. Niet alleen biedt het de mogelijkheid aan de Vervoerkamer om de ontwikkelingen in de relatie tussen de beheerder en de vervoerder op het spoor te volgen en de effecten van het door de Vervoerkamer verrichte toezicht zichtbaar te maken, ook worden eventuele verschillen in inzicht en hiaten in kennis zichtbaar. Daarnaast stelt de consultatieronde de Vervoerkamer in de gelegenheid de juiste prioriteiten binnen dit toezicht te stellen. De Vervoerkamer gebruikt de op grond van de consultatieronde verworven inzichten om:

1. Inzicht te bieden in de activiteiten van de Vervoerkamer in 2005;
2. Vast te stellen welke (ongewenste) marktontwikkelingen zich voordoen op de spoormarkt, zodat de Vervoerkamer goed in staat is:
 - De effecten van haar toezicht te meten;
 - Verschillen in inzicht en hiaten in kennis bij de betrokken organisaties op te sporen en vervolgens actief te werken van een breed gedragen visie over de problemen die spelen binnen de sector;
 - De juiste prioriteiten te stellen ten aanzien van haar toezicht;
 - Een signalerende rol te vervullen daar waar belemmeringen in de sector aan een goede marktwerking in de spoorsector in de weg staan.

Werkwijze

In eerste plaats heeft de Vervoerkamer haar activiteiten van het afgelopen jaar in kaart gebracht. Daarnaast heeft de Vervoerkamer in het kader van de meer algemene informatievergaring een bezoek gebracht aan bijna alle spoorvervoerders en houders van bijzondere diensten, de Nederlandse beheerder van de spoorinfrastructuur en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voorafgaand aan de consultatie heeft de Vervoerkamer een vragenlijst ontwikkeld en rondgestuurd, waarin aan de hand van meerkeuzevragen naar de mening van de partijen is gevraagd over een aantal algemene en meer specifieke spooronderwerpen.

De vragenlijst heeft als uitgangspunt gediend bij de gesprekken die vervolgens gedurende een aantal weken hebben plaatsgevonden in het laatste kwartaal van 2005. Tijdens deze gesprekken is ingegaan op de ontwikkelingen binnen de spoormarkt en hebben de partijen aangegeven op welke specifieke onderwerpen de Vervoerkamer haar aandacht het komende jaar zou moeten richten.

Vervolgens zijn de resultaten van de consultatie verwerkt tot een document. De door de partijen ingevulde vragenlijsten hebben hierbij als uitgangspunt gediend. De opmerkingen die de partijen in aanvulling hierop hebben gemaakt zijn, voor zover relevant, in dit rapport verwerkt.

Leeswijzer

Dit rapport is ingedeeld in verschillende hoofdstukken. Ieder hoofdstuk vertegenwoordigt een specifiek onderwerp dat aansluit bij het toezicht en de systematiek van de Spoorwegwet.

Elk hoofdstuk schetst eerst het thema waarop de Vervoerkamer toeziet, met inbegrip van de voorschriften uit de Spoorwegwet. Dan treft u er een terugkoppeling aan van de resultaten uit de consultatieronde. Hierbij komen de uitkomsten van de vragenlijsten aan bod. Ook gaan we dieper in op de door partijen gemaakte opmerkingen over de verschillende onderwerpen. Tenslotte staat in elk hoofdstuk aangegeven welke activiteiten de Vervoerkamer in het kader van het specifieke onderwerp reeds heeft verricht. Hierbij worden ook conclusies getrokken over de (ongewenste) marktontwikkelingen die de Vervoerkamer signaleert en de accenten die de Vervoerkamer in reactie hierop het komende jaar zal leggen. Hierbij legt de Vervoerkamer een link tussen de vorderingen van het toezicht en de prioriteiten voor het komende jaar.

2 De netverklaring: beter dan in 2005, maar ruimte voor verbetering blijft bestaan

Wettelijk kader

De netverklaring is een door de beheerder ProRail uitgegeven basisdocument. In dit document staat beschreven aan welke vereisten een spoorwegonderneming moet voldoen om toegelaten te worden tot het spoor en alle overige relevante informatie voor de vervoerder om gebruik te kunnen maken van het spoor. Op 29 juni 2005 heeft ProRail een netverklaring vastgesteld. De Vervoerkamer heeft in het afgelopen jaar onderzoek verricht naar de inhoud van de Netverklaring 2006 en heeft beoordeeld of ProRail met het opstellen van de netverklaring heeft gehandeld in overeenstemming met de wettelijke normen.

Hoewel de Vervoerkamer van oordeel is dat de Netverklaring 2006 ten opzichte van eerdere jaren al aanzienlijk is verbeterd, heeft het onderzoek een aantal inhoudelijke tekortkomingen van de netverklaring van ProRail aan het licht gebracht. De Vervoerkamer signaleert het ontbreken van de relevante gegevens voor de vervoerders over de beschikbaarheid van de infrastructuur, de capaciteitsverdelingsprocedure en de gebruiksvergoeding. Daarnaast stelt de Vervoerkamer vast dat in de netverklaring een tarifaire overgangsmaatregel is vastgesteld waarvoor een juridische basis feitelijk ontbreekt en die eigenlijk los moet staan van de tarifiering van ProRail. Bij de beoordeling van de netverklaring heeft de Vervoerkamer bovendien opgemerkt dat de netverklaring te laat is verschenen. De netverklaring moet tenminste vier maanden vóór het verstrijken van de termijn voor de indiening van aanvragen voor infrastructuurcapaciteit worden bekendgemaakt. De netverklaring is pas eind juni 2005 vastgesteld, terwijl de capaciteitsaanvragen vóór 27 juli 2005 moesten worden ingediend. Als gevolg hiervan heeft ProRail deze wettelijke termijn overschreden.

Terugkoppeling uit de sector

Deze conclusie sluit aan bij hetgeen de spoorvervoerders ervaren. De Vervoerkamer heeft de vragen die ze zichzelf heeft gesteld bij de inhoudelijke beoordeling van de netverklaring ook voorgelegd aan de gerechtigden. Een deel van de vervoerders vindt dat sommige criteria en procedurele aspecten die in de netverklaring zijn opgenomen nog onvoldoende helder en volledig zijn omschreven in de netverklaring. ProRail biedt de partijen nog te weinig houvast daar waar het de afbakening van verantwoordelijkheden en de procedurele aspecten van de netverklaring betreft. Onduidelijkheid bestaat in het bijzonder over de relevante informatie voor het gebruik van de capaciteit, maar ook op andere onderdelen zoals de infrastructuur lijkt de netverklaring nog te weinig zekerheid te bieden en bestaat er naar het oordeel van een deel van de vervoerders ruimte voor verbetering.

Ofschoon de betrokken partijen aangeven dat zij in het algemeen wel in de gelegenheid zijn gesteld een reactie te geven op de concept-netverklaring, maken ze aanvullende opmerkingen over de procedurele aspecten van de totstandkoming van de netverklaring. Zo geeft een aantal van de respondenten aan dat de door hun gemaakte opmerkingen naar hun oordeel niet serieus in behandeling zijn genomen of niet of onvolledig zijn verwerkt. Ook geven ze aan dat de tijd om te reageren op de netverklaring wel erg krap was. Gelijk het oordeel van de Vervoerkamer onderschrijven de respondenten tenslotte dat de netverklaring niet tijdig is opgesteld.

Aandachtspunten

De Vervoerkamer beschouwt de netverklaring als een essentieel basisdocument van ProRail, waarin naast algemene informatie ook de specifieke informatie relevant voor het gebruik van het spoor zijn opgenomen. De rechten en verplichtingen die hieruit voortvloeien moeten voor de gerechtigden op begrijpelijke,

consistente en zakelijke wijze worden weergegeven. Daarom heeft de Vervoerkamer ProRail aangezet tot verdere verbetering van de netverklaring.

ProRail heeft naar aanleiding van de bevindingen van de Vervoerkamer aangegeven de tekortkomingen te herstellen en verbeteringen door te voeren in de netverklaring 2007. Al voordat de definitieve bevindingen werden vastgesteld heeft ProRail verschillende van de door haar gedane toezeggingen gerealiseerd. De Vervoerkamer controleert of ook de overige toezeggingen conform de daaraan gestelde eisen worden doorgevoerd. Voor het komende jaar en de jaren die daarop volgen verwacht de Vervoerkamer dan ook een steeds verdergaande transparantie en volledigheid over de totstandkoming en de inhoud van de netverklaring.

3 De gebruiksvergoeding: verdere aanscherping is noodzakelijk

Wettelijk kader

De gebruiksvergoeding is de vergoeding die door spoorwegondernemingen betaald moet worden aan de beheerder voor de gebruikmaking van het spoor. De artikelen 62 en 63 van de Spoorwegwet leggen de regels over de gebruiksvergoeding vast. In deze artikelen staat hoe het tarief tot stand komt en welke eventuele verhogingen dan wel kortingen mogen worden doorgevoerd. Artikel 63 gaat in op de specifieke rol die de Vervoerkamer heeft bij onderhandelingen over deze gebruiksvergoeding tussen de beheerder en de vervoerders.

In het afgelopen kalenderjaar heeft de Vervoerkamer onderzoek verricht naar de gebruiksvergoeding 2006 en in het laatste kwartaal naar de onderhandelingsmogelijkheden voor de goederenvervoerders op het gemengde net voor 2007 en verder. Hierbij is onder meer een beoordeling gemaakt van de systematiek en de tarieven van de gebruiksvergoeding. Zowel wat betreft de systematiek als de tarieven is door de Vervoerkamer aangegeven dat ze op hoofdlijnen niet in strijd zijn met de richtlijn en de Spoorwegwet, al heeft zij wel op een aantal belangrijke punten aangegeven dat verbetering noodzakelijk is. Het betreft onder andere het ontbreken van een prestatieregeling, het verbeteren van de stationsparameter en onderbouwing van een aantal kostenposten waaronder de kosten voor het gebruik van emplacementen. Kanttekening daarbij is dat zowel de Richtlijn en de Spoorwegwet veel ruimte geven aan de beheerder voor invulling van het begrip "aan de exploitatie gerelateerde kosten" en ook aan de wijze van doorbelasten (de keuze van de parameters).

Terugkoppeling uit de sector

Over de gebruiksvergoeding heeft de Vervoerkamer vragen gesteld aan alle gerechtigden. Ook over de hoogte van de gebruiksvergoeding werd met de gerechtigden gesproken. Veel van de respondenten geven aan geen of onvoldoende inzicht te hebben in de achterliggende kostenstructuur van de beheerder. Zij achten zichzelf dan ook niet in staat te beoordelen of de tarieven voor het basistoegangspakket in 2005 gelijk zijn aan de variabele kosten. De meeste respondenten stemmen in met de stelling dat de tarieven binnen voor het gehele net op dezelfde uitgangspunten zijn gebaseerd. Andere respondenten stellen dat de tarieven niet voor het gehele net berusten op dezelfde uitgangspunten. Ook geeft een groot deel van de respondenten aan dat de tarieven naar hun oordeel niet discrimineren tussen vervoerders. Dit geldt niet voor alle respondenten; een kleiner deel van de gerechtigden is van mening dat er wel degelijk sprake is van discriminatie. Ten aanzien van de gebruiksvergoeding 2006 wijzen de respondenten in het bijzonder op de verschillen die gelden tussen het goederenvervoer en het personenvervoer en het goederenvervoer verricht door commerciële goederenvervoerders en het goederenvervoer door aannemers.

Daar waar de personenvervoerders zich over het algemeen kunnen vinden in de hoogte van de gebruiksvergoeding of hierover geen nadrukkelijke mening hebben, geldt dit zeker niet voor de goederenvervoerders. Zij vinden dat de gebruiksvergoeding voor 2006 te hoog ligt en dat hierdoor het risico bestaat dat er het komende jaar een grote marktuitval zal plaatsvinden in het goederenvervoer. De oorzaak hiervan wordt onder meer gevonden in het toepassen van een nieuwe parameter, de tonkilometer, voor het doorbelasten van de kosten voor beheer en onderhoud. Ondanks de medio 2005 getroffen ingroeiregeling verwachten veel vervoerders een flinke en, voor lange zware treinen, soms zelfs excessieve verhoging van de gebruiksvergoeding.

Naast de opmerkingen over de hoogte van de tarieven, hebben de gerechtigden hun mening gegeven over de (mogelijke) onderdelen van het tariefsysteem. Zij zijn van mening dat het invoeren van een schaarsteheffing

door ProRail tijdens periodes van overbelasting niet wenselijk is. Ook twijfelen de meeste (goederen)vervoerders over het differentiëren van het tarief naar milieueffecten die de trein veroorzaakt. Op het instellen van een tarief voor capaciteit voor infrastructuuronderhoud en het geven van een korting op de werkelijke besparing reageren veel respondenten wel positief. Hetzelfde geldt voor het geven van een tijdelijke korting om de nieuwe spoordiensten te bevorderen en het gebruik van sterk onderbenutte lijnen te stimuleren. Ook het invoeren van een reserveringsvergoeding en het differentiëren van tarieven naar geleverde kwaliteit kan op instemming van een groot deel van de respondenten rekenen.

Veel partijen wijzen erop dat er binnen de systematiek van de gebruiksvergoeding te weinig aandacht is voor de verhouding tussen de prijs en kwaliteit. Een deel van de bevrageden is dan ook van oordeel dat de beheerder zich meer moet richten op de kwaliteit en haar tarieven zou moeten differentiëren naar gelang de door de beheerder geleverde kwaliteit. De respondenten vinden dat er daarnaast meer inzicht moet komen in de (variabele) kosten van ProRail en merken op dat de wijze waarop de tarieven tot stand komen op dit moment weinig transparant is. Een deel van de bevrageden geeft dan ook desgevraagd aan dat de gebruiksvergoeding 2006 minder goed voldoet aan de vereisten in de Richtlijn 2001/14/EG dan de gebruiksvergoeding 2005.

De mogelijkheid tot het voeren van onderhandelingen over de hoogte en de inhoud van de gebruiksvergoeding blijkt voor praktisch iedereen een wezenlijk punt. Bijna unaniem onderstrepen de respondenten het essentiële belang van het voeren van onderhandelingen over de gebruiksvergoeding. Zij spreken de wens uit dat ProRail de mogelijkheid tot het voeren van onderhandelingen biedt.

Aandachtspunten

De Vervoerkamer ziet erop toe dat de totstandkoming van de gebruiksvergoeding volgens de regels verloopt. De Vervoerkamer bepaalt weliswaar niet zelf de hoogte van de tarieven, maar is van oordeel dat het voeren van onderhandelingen tussen de infrabeheerder en de vervoerders over de hoogte van de gebruiksvergoeding wel mogelijk is. Conform artikel 63 van de Spoorwegwet dienen dergelijke onderhandelingen onder toezicht van de Vervoerkamer gevoerd te worden. In de laatste twee maanden van 2005 heeft een aantal goederenvervoerders een verzoek ingediend bij de Vervoerkamer over de gebruiksvergoeding 2006, mede in het licht van de totstandkoming van de toegangsovereenkomsten voor 2006. Nadat de Vervoerkamer haar visie had gegeven over de mogelijkheid tot het voeren van onderhandelingen, zijn betrokken partijen onder toezicht van de Vervoerkamer bijeengekomen om te spreken over de gebruiksvergoeding 2006. Dit heeft reeds geleid tot het opstellen van een agenda en een planning om tot de gebruiksvergoeding voor 2007 te komen. Daarnaast is er een tussenoplossing overeen gekomen in de toegangsovereenkomst 2006. In de komende jaren stelt de Vervoerkamer zich tot doel om deze rol te blijven vervullen en zal zij erop toezien dat de wijze waarop de gebruiksvergoeding tot stand komt in overeenstemming is met de wettelijke normen.

4 Bijkomende diensten en voorzieningen: aanleiding tot verdere toetsing door de Vervoerkamer

Wettelijk kader

Met bijkomende diensten en voorzieningen worden diensten en voorzieningen bedoeld die nodig zijn om treinen daadwerkelijk te kunnen laten rijden. In dit verband dient te worden gekeken naar de artikelen 67 en 68 van de Spoorwegwet. Hierin staat aangegeven aan welke voorwaarden een aanbod van de houder van de bijkomende diensten aan belanghebbenden moet voldoen. Zo mag er geen discriminatie plaatsvinden en dienen de tarieven kostengeoriënteerd te zijn. Ook worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de toegang tot bijkomende diensten door rechthebbenden moet worden toegekend en wanneer deze mag worden geweigerd. Artikel 68 biedt expliciet de mogelijkheid regels op te stellen over de kostenoriëntatie. Hiervan wordt momenteel geen gebruik gemaakt. De Vervoerkamer ziet er op toe dat houders van bijkomende diensten iedere belanghebbende op een non-discriminatoire wijze toelaten tot hun diensten en voorzieningen en dat de tarieven voldoen aan de bepalingen uit de wet.

Terugkoppeling uit de sector

Ten aanzien van de bijkomende diensten en voorzieningen springt het aantal gemaakte opmerkingen van de respondenten over de praktische toegang tot de tankplaten in het oog. De respondenten geven aan dat hen in een aantal gevallen de toegang tot de tankplaten is ontzegd of de toegang anderszins moeilijkheden oplevert, respectievelijk dat ze verwachten in de toekomst minder makkelijk of niet meer gebruik te kunnen maken van de tankplaten. Het verminderen van de toegang verwacht men als gevolg van het door ProRail en enkele grote vervoerders beoogde beheer door Vivens en de toenemende en strengere voorwaarden in verband met milieueisen.

Op de vraag of de toegang tot een bijkomende dienst of voorziening wel eens aan een gerechtigde is ontzegd, antwoordt een aantal bevrageden bevestigend. Dit geldt niet voor iedereen: de meerderheid van de bevrageden geeft aan nog niet geconfronteerd te zijn met een toegangsweigering tot een bepaalde dienst of voorziening. Dit wil niet zeggen dat iedereen ook zonder meer tevreden is over de levering van bijzondere diensten en voorzieningen: een aantal gerechtigden is het niet eens met de stelling dat de bijkomende diensten en voorzieningen tegen kostengeoriënteerde tarieven en niet-discriminerende voorwaarden worden aangeboden. Dit oordeel hangt wel samen met het feit dat een aantal bevrageden onbekend is met de definitie van een bijkomende dienst en voorziening of zelf houder is ervan.

Aandachtspunten

In het komende jaar richt de Vervoerkamer haar aandacht verder op de toegang tot bijkomende diensten en voorzieningen. Hierbij is het vooral van belang duidelijker voor ogen te hebben welke diensten en voorzieningen in ieder geval als bijkomende diensten en voorzieningen in de zin van de wet kunnen worden aangemerkt en welke diensten en voorzieningen noodzakelijk zijn voor het verrichten van vervoer via de spoorwegen. Hierbij zal ook gekeken worden naar de uitleg van andere spoortoezichthouders. In het bijzonder richt de Vervoerkamer haar aandacht in 2006 op de toegang tot de tankplaten.

5 Nationale capaciteitsverdeling: onafhankelijkheid blijft aandachtspunt

Wettelijk kader

Het capaciteitsverdelingsproces richt zich op de verdeling van capaciteit op treinpaden en op stations. Uit artikel 61 van de Spoorwegwet blijkt dat de beheerder verantwoordelijk is voor het verdelen van de capaciteit. De Vervoerkamer ziet erop toe dat de beheerder deze verantwoordelijkheid op onafhankelijke en non-discriminatoire wijze invult.

Terugkoppeling uit de markt

Veel van de geïnterviewde spoorvervoerders hebben een aanvraag ingediend voor capaciteit in de jaardienstregeling 2006. Een aantal respondenten vraagt enkel capaciteit aan in de ad-hoc fase en geeft aan als gevolg hiervan dan ook geen aanvraag in de jaardienstregeling te hebben ingediend. De infrastructuurbeheerder reageert in veel van de gevallen in elk geval binnen vijf werkdagen op ad-hoc aanvragen voor afzonderlijke treinpaden. Ook reageren de respondenten, voor zover het kon worden beoordeeld, veelal positief op de vraag of ProRail het zakengeheim van de haar ter beschikkinggestelde gegevens eerbiedigt. Daarnaast heeft ProRail naar het oordeel van veel van de respondenten de belanghebbende partijen geraadpleegd over de ontwerp-jaardienstregeling en hebben de belanghebbenden voldoende tijd gekregen om hun mening hierover kenbaar te maken. Slechts in twee gevallen wordt melding gemaakt van een tegen de ontwerpdienstregeling aangetekend bezwaar. Voor het overige lijkt de ontwerpdienstregeling zonder al te veel problemen tot stand te zijn gekomen.

Uit de Spoorwegwet blijkt dat de infrastructuurbeheerder de verdeling van capaciteit op een eerlijke en non-discriminatoire wijze tot stand dient te brengen. Op de vraag of de infrastructuurbeheerder dit ook heeft gedaan, lopen de reacties uiteen. Enkele respondenten vinden dat hiervan niet altijd sprake is, terwijl anderen weer van mening zijn dat de capaciteit wel is verdeeld naar de maatstaven van billijkheid en non-discriminatie. De respondenten zijn het echter niet altijd eens met de door de wetgever vastgestelde criteria, zoals het minimum aantal treinpaden voor het goederenvervoer per corridor en de prioriteit voor het personenvervoer na overbelastverklaringen.

Een deel van de respondenten geeft aan dat de toewijzing van de capaciteit op een aantal uiteenlopende onderdelen nog niet onafhankelijk plaatsvindt van de NS. Vooral ten aanzien van de emplacementen en de wijzigingen na het vaststellen van de jaardienst oefent de NS naar het oordeel van de respondenten een grote invloed uit op het capaciteitsverdelingsproces.

Een aantal respondenten maakt melding van problemen rondom de lokale planning. Vooral maken ze opmerkingen over de capaciteit op emplacementen voor opstellen en rangeren. Deze capaciteit wordt in een aantal gevallen als onvoldoende ervaren. Ook is de wijze van verdeling van capaciteit naar het oordeel van de vervoerders vaak intransparant. Desgevraagd geeft een aantal respondenten aan dat ze andere opstelcapaciteit toegewezen krijgen dan gevraagd.

Het toepassen van de geschillenregeling en het overbelast verklaringen van de infrastructuur, beide door de wet voorgeschreven onderdelen in het totale capaciteitsverdelingsproces, hebben zich tijdens het verdelingsproces voor de jaardienstregeling niet voorgedaan. De gerechtigden oordelen daarom dat deze situatie neutraal of op hen niet van toepassing was.

Aandachtspunten

De Vervoerkamer richt zich met haar toezicht op een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van de capaciteit. In eerste plaats benadrukt de Vervoerkamer dat zij uit de consultatieronde veel positieve reacties heeft gekregen over het capaciteitsverdelingsproces in 2005. De partijen hebben allemaal tijdig reactie gekregen op aanvragen voor afzonderlijke treinpaden, hebben hun mening kunnen geven over de ontwerp-jaardienstregeling en hebben, op twee gevallen na, geen bezwaar aangetekend tegen de ontwerp-jaardienstregeling.

Wel houdt de Vervoerkamer scherp in de gaten of ProRail de capaciteit onafhankelijk van anderen verdeelt. Hierbij hanteert de Vervoerkamer als uitgangspunt dat de beheerder besluiten voor capaciteitsverdeling zelf neemt. Wel kunnen bepaalde werkzaamheden uitbesteed worden, indien de betreffende activiteiten door uitbesteding aantoonbaar efficiënter uitgevoerd kunnen worden. De Vervoerkamer richt haar aandacht in het komende jaar op het proces van capaciteitsverdeling. Niet alleen zal zij hierbij kijken of de capaciteitsverdeling onafhankelijk van andere vervoerders plaatsvindt, ook zal zij het proces van capaciteitsverdeling door de beheerder zelf verder in kaart brengen en beoordelen. Hierbij richt de Vervoerkamer zich in het bijzonder op de lokale planning (op emplacementen en de toekenning van opstelcapaciteit).

Hoewel dit jaar geen overbelastverklaringen hebben plaatsgevonden bij het verdelen van de capaciteit voor de jaardienstregeling, is in een aantal situaties tijdens de coördinatie ingebracht wat het effect zou zijn op de verdeling indien de discussie over de verdeling van de paden beslecht zou worden door toepassing van prioriteitscriteria van de AMvB capaciteitsverdeling hoofdspoorweginfrastructuur na overbelastverklaring. Dit heeft invloed gehad op de uitkomst van de coördinatiefase. In die zin blijkt in de praktijk de AMvB zijn schaduw vooruit te werpen op de fase van coördinatie. De Vervoerkamer vindt dit geen wenselijke situatie, omdat de betrokken vervoerders daardoor in de coördinatiefase niet gelijkwaardig aan tafel zitten wat betreft het zoeken naar de voor betrokkenen beste oplossing.

Voorafgaand aan het formele capaciteitsverdelingsproces voor de jaardienst, heeft ProRail aangegeven een BUP cyclus toe te passen. In deze BUP cyclus worden dezelfde fasen en processen onderscheiden als in het proces voor de verdeling van de paden in de jaardienst 2006. De Vervoerkamer:

- heeft in het kader van haar toezicht aangegeven dat er wettelijk gezien geen BUP cyclus is en tijdens deze fase dus geen afspraken gemaakt kunnen worden door de beheerder over de verdeling van de capaciteit. Deze fase kan er alleen op gericht zijn dat vervoerders onderling hun aanvragen voor capaciteit voor de jaardienst op elkaar afstemmen om (onnodige) conflicten in het verdelingsproces te voorkomen;
- dat het onderscheiden van dezelfde fasen als die in de jaardienst de BUP cyclus onnodig ingewikkeld maakt. Zo zijn dit jaar in de BUP cyclus twee trajecten overbelast verklaard wat als gevolg heeft gehad dat ProRail voor deze trajecten capaciteitsanalyses heeft uitgevoerd, terwijl dit in de jaardienst niet heeft geleid tot overbelastverklaringen. Dit is onnodig inefficiënt;
- dat de tekst in de netverklaring 2006 op een aantal plaatsen in paragraaf 4.4 en bijlage 27 niet strookt met de status van 'afstemmen van aanvragen'. ProRail heeft reeds aangegeven de teksten in de netverklaring op dit punt aan te passen, omdat zij de mening van de Vervoerkamer deelt dat het zuiver gaat om het afstemmen van de aanvragen en ProRail geen verdelingsafspraken maakt in deze cyclus.

6 Internationale capaciteitsverdeling: samenwerking moet beter

Wettelijk kader

De beheerder van het land waar het deel van het treinpad zich bevindt verricht de internationale capaciteitsverdeling. Wel heeft de beheerder de verplichting om efficiënt samen te werken om grensoverschrijdende infrastructuurcapaciteit te creëren en toe te wijzen aan degenen die daarom verzoeken. Zij moeten hiertoe gezamenlijke procedures opstellen.

De besluiten rondom de toewijzing van infrastructuurcapaciteit mogen uitsluitend door de vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerders worden genomen. Dit betekent dat vervoerbedrijven geen besluiten kunnen nemen rondom de verdeling van internationale capaciteit.

De Vervoerkamer maakt zich hard voor het wegnemen van de drempels en het bevorderen van internationale capaciteitsverdeling op de corridor Rotterdam-Milaan en participeert in de "International group for improving Quality of rail transport in the North-South Corridor" (IQ-C), in samenwerking met de andere betrokken regulators. Hierbij proberen de gezamenlijke toezichthouders (de Regulatory Bodies) inzicht te verkrijgen in het goederenvervoer per spoor op deze corridor met het oog op een eerlijke en non-discriminatoire verdeling van de capaciteit en de beschikbaarheid en toegang (voor vervoerders) tot bijzondere bijkomende diensten en voorzieningen. Daarnaast richt de Vervoerkamer zich op samenwerking en participatie met de andere regulators met het oog op de praktische toepassing van de samenwerkingsverplichting tussen toezichthouders zoals bedoeld in artikel 31 van Richtlijn 2001/14/EG. Hierbij richt zij zich op het delen van informatie. Door de opgebouwde kennis en ervaring kan de Vervoerkamer haar toezicht beter uitoefenen. Ten behoeve van de IQ-C heeft de Vervoerkamer samen met de andere Regulatory Bodies reeds verscheidene Position Papers opgesteld.

Terugkoppeling uit de markt

De internationale capaciteitsverdeling laat naar het oordeel van de respondenten nog veel te wensen over. Er worden vooral opmerkingen gemaakt over de One-Stop-Shop-formule, een initiatief van RailNetEurope (RNE). RNE is een samenwerkingsverband van spoorinfrabeheerders uit ruim twintig Europese landen. Deze organisatie beoogt het internationaal verkeer op het Europese spoorwegnet te bevorderen. De One-Stop-Shop is een loket voor de beschikbaarheid, kosten en technische gegevens van spoorlijnen en terminals. Wanneer een vervoerbedrijf een treinpad reserveert, coördineert de infrastructuurbeheerder vervolgens het hele traject van de capaciteitsverdeling op het internationale pad.

Een paar respondenten geven te kennen niet bekend te zijn met de One-Stop-Shop-formule. Een groot deel van de respondenten die wel bekend is met deze formule, is over de werking ervan naar eigen zeggen niet tevreden. Volgens deze groep functioneert de One-Stop-Shop-formule onvoldoende en bestaat er nog te weinig urgentie en commitment aan de zijde van de beheerders om verbeteringen binnen het systeem tot stand te brengen. De infrastructuurbeheerder werken volgens een aantal respondenten onvoldoende efficiënt samen om grensoverschrijdende infrastructuurcapaciteit te kunnen creëren en deze toe te wijzen. Daarnaast kunnen de infrastructuurbeheerders de behoefte aan internationale paden onvoldoende beoordelen en de (ad-hoc) treinpaden voor goederenvervoer onvoldoende tot stand brengen. De respondenten geven aan dat internationale treinpaden die van tevoren zijn toegekend, in de praktijk niet beschikbaar zijn voor degene die de internationale treinpaden heeft aangevraagd. Klachten over de One-Stop-Shop-formule en RNE, het internationale samenwerkingsverband van de railinfrabeheerders, richten zich in het bijzonder op het tijdsbestek en het proces waarbinnen de capaciteitsvraag wordt afgehandeld. De partijen noemen het proces

tijdrovend en ingewikkeld. Er is dan ook vraag naar een formule om internationale capaciteitsaanvragen snel en doeltreffend af te handelen. De wijze waarop de capaciteit voor internationale paden toegewezen werd in 2005 verloopt naar het oordeel van een aantal respondenten dan ook niet beter dan in 2004.

In de praktijk lossen veel van de respondenten de problematiek omtrent de internationale capaciteitsverdeling zelf op. Zij kunnen niet volstaan met één aanvraag voor een internationaal pad, maar betrekken de internationale capaciteit via contacten (veelal dochter- of zusterondernemingen) in het buitenland. Zij maken hierbij geen gebruik van de One-Stop-Shop-formule. Als ze deze contacten niet hebben, vragen ze zelf in elk infrastructuurbeheergebied de benodigde capaciteit aan.

Sommige partijen voelen zich bij het aanvragen van internationale capaciteit niet gesteund door ProRail en oordelen dat de wijze waarop de internationale capaciteitsverdeling plaatsvindt op dit moment discriminerend is, nu de internationale capaciteitsverdeling nog steeds leunt op oude, bestaande structuren. Hierbij wordt met name bedoeld op een samenwerkingsverband waarbinnen wordt gesproken over de internationale capaciteitsverdeling, Forum Train Europe (FTE). Aan dit samenwerkingsverband nemen spoorvervoerders deel en sinds kort ook de infrastructuurbeheerders. Niet alle vervoerders zijn aangesloten bij Forum Train Europe en de congressen en andere activiteiten van de FTE zijn dan ook niet voor iedereen toegankelijk, noch is hetgeen er besproken wordt voor niet-leden inzichtelijk.

Aandachtspunten

De Vervoerkamer is van oordeel dat de kracht van het internationale goederenvervoer ligt in het snel en efficiënt kunnen aanvragen van internationale treinpaden. Een efficiënte en doeltreffende samenwerking tussen de infrastructuurbeheerders om grensoverschrijdende infrastructuurcapaciteit te creëren en te kunnen toewijzen is daartoe onontbeerlijk. Dit betekent niet alleen dat er samenwerking plaats dient te vinden ten behoeve van de internationale capaciteitsverdeling; de door de infrastructuurbeheerders beschikbare gestelde internationale treinpaden moeten vervolgens ook daadwerkelijk toegankelijk zijn voor de aanvragers van internationale treinpaden en aansluiten bij de vraag van hen.

De Vervoerkamer werkt actief samen met de andere Europese toezichthouders om het internationale treinverkeer te stimuleren. Daarnaast richt zij haar aandacht op de wijze waarop de samenwerking tussen de railinfrastructuurbeheerders in de praktijk plaatsvindt. Meer specifiek heeft de Vervoerkamer samen met de andere toezichthouders in Duitsland, Zwitserland en Italië bekeken hoe het capaciteitsverdelingsproces voor de jaardienst 2006 voor wat betreft de goederenpaden is verlopen op de corridor Rotterdam – Milaan. Er zijn volgens het Ministerie circa 300 paden per dag aangevraagd en beschikbaar op het meest drukke deel van de corridor. Alleen op het traject tussen Karlsruhe en Basel is er in principe meer vraag dan aanbod.

Heel helder is ook dat één van de oorzaken voor het probleem in het verdelingsproces is gelegen in het feit dat de sluitingsdata voor de aanvragen en daarmee de capaciteitsverdelingsprocessen voor de jaardienstregeling in de betrokken vier landen verschillen. De sluitingsdatum in Duitsland valt vroeger in het jaar dan de sluitingsdatum van andere landen. Dit hoeft op zich geen bezwaar te zijn, indien zich enkel capaciteitsproblemen voordoen in Duitsland. Zodra de capaciteitsproblemen zich echter uitbreiden tot andere landen, is het noodzakelijk dat de infrabeheerders onderling afspraken maken over de vraag hoe ze het proces in dergelijke gevallen coördineren. Een eerste vereiste is, schaarse of niet, dat voor de aanvragers van grensoverschrijdende paden inzichtelijk wordt wat de verschillende sluitingsdata zijn. Wanneer inzichtelijk is wat de verschillende sluitingsdata zijn en welke eisen er worden gesteld aan de verschillende capaciteitsaanvragen, zou een volgende stap zijn deze sluitingsdata verder op elkaar af te stemmen en op

deze wijze zorg te dragen voor een verdergaande harmonisatie binnen het Europese spoorvervoer. Wel merkt de Vervoerkamer hierbij op, dat harmonisatie binnen de sluitingsdata niet ten koste mag gaan van de efficiëntie binnen het Nederlandse capaciteitsverdelingsproces voor de jaardienstregeling.

Daarnaast moet inzichtelijk worden welke eisen er worden gesteld aan de verschillende capaciteitsaanvragen. Een handig hulpmiddel hierbij is Pathfinder. Pathfinder wordt momenteel ontwikkeld tot een voor ieder toegankelijk hulpmiddel, waarbij iedereen op een eenduidige wijze een aanvraag voor capaciteit in kan dienen bij RailNetEurope. Op dit moment is Pathfinder voor het goederenvervoer echter nog niet gekoppeld aan een capaciteitsverdelingssysteem waardoor het ook nog niet gebruikt kan worden bij complexe aanvragen.

Naast een efficiënte samenwerking tussen de verschillende infrastructuurbeheerders, wordt door de Vervoerkamer ook bekeken of besluiten over de internationale capaciteitsverdeling op de Corridor Rotterdam – Milaan ook daadwerkelijk door vertegenwoordigers van de infrastructuurbeheerders worden genomen. In dit licht kijkt de Vervoerkamer met name naar de bijeenkomsten van de Forum Train Europe (FTE), een samenwerkingsverband waaraan zowel de infrastructuurbeheerders als een beperkte kring van spoorvervoerders deelnemen. In samenwerking met de andere regulators bekijkt de Vervoerkamer of deze vervoerders, in tegenstelling tot wat hierover in artikel 15 van Richtlijn 2001/14/EG is bepaald, inspraak hebben in de besluitvorming rondom de internationale capaciteitstoewijzing.

7 De toegangsovereenkomst: nog niet voldoende uitgekristalliseerd

Wettelijk kader

De toegangsovereenkomst is een overeenkomst tussen de spoorinfrastructuurbeheerder en een spoorwegonderneming over het gebruik van capaciteit en de algemene voorwaarden en de kosten voor het gebruik van de infrastructuur. Met de inwerkingtreding van de Spoorwegwet worden nieuwe eisen aan deze toegangsovereenkomst gesteld. ProRail heeft bij brief van 7 januari 2005 door toepassing van een aantal overgangsbepalingen uit het Besluit capaciteitsverdeling hoofdspoorwegen de tot nu toe bestaande 'Toegangsovereenkomst 1997' gecontinueerd tot het einde van het dienstregelingsjaar 2005¹. Meer in het bijzonder zijn er op basis van het Besluit een aantal bepalingen toegevoegd aan de Algemene Voorwaarden uit deze toegangsovereenkomst. Door deze tijdelijke regeling voldoet de oude toegangsovereenkomst aan de eisen die de Spoorwegwet hieraan stelt. Met ingang van 2006 wordt de toegangsovereenkomst vervangen door een volledig nieuw te sluiten toegangsovereenkomst. Artikel 59 van de Spoorwegwet stelt de regels vast waaraan deze overeenkomst dient te voldoen.

Terugkoppeling uit de sector

De vragen die door de Vervoerkamer zijn gesteld richten zich op de toegangsovereenkomst 2005. Nu de toegangsovereenkomst 2005 feitelijk een continuering is van de bestaande 'Toegangsovereenkomst 1997', aangevuld met de brief van 7 januari schetst het dan ook geen verbazing dat veel van de bevroegden aangeven dat overeenstemming is bereikt over de inhoud van de toegangsovereenkomst 2005. Omdat de algemene voorwaarden dit jaar voor iedereen gelijk zijn, is het bovendien niet verwonderlijk dat de in de toegangsovereenkomst opgenomen algemene voorwaarden niet als discriminerend worden ervaren. De respondenten zijn hier over het algemeen tevreden over.

Dit wil niet zeggen dat iedereen tevreden is over de inhoud van de toegangsovereenkomst of over de wijze waarop deze tot stand is gekomen. De toegangsovereenkomst die voor 2005 geldig is bevat naar het oordeel van een aantal respondenten onvoldoende bedingen over de kwaliteit van de spoorweginfrastructuur en de gebruiksvergoeding. Ten aanzien van de te bieden kwaliteit wordt door ProRail aangesloten bij de nadere indicatoren en richtwaarden van het beheerplan 2005. Daarnaast maken ze opmerkingen gemaakt de volledigheid en eenzijdigheid van het document en de open einden waardoor de toegangsovereenkomst wordt gekenmerkt. Tot slot maken partijen opmerkingen over de omvang van de toegangsovereenkomst: veel van de partijen zijn van oordeel dat er teveel informatie in de overeenkomst staat en er kan worden volstaan met een korter en bondiger document.

Een aantal spoorondernemingen wil een aantal specifieke onderwerpen in het kader van de onderhandelingen over de toegangsovereenkomst 2006 aan de orde stellen, zoals onder meer de gebruiksvergoeding en de kwaliteit van de infrastructuur. Volgens enkele ondernemingen wenst ProRail evenwel niet te onderhandelen over de gebruiksvergoeding. Omdat de gebruiksvergoeding onderdeel uitmaakt van de toegangsovereenkomst dreigt het afsluiten van een toegangsovereenkomst voor een aantal goederenvervoerders in gevaar te komen. Aan het eind van de consultatieronde heeft een aantal goederenvervoerders hierover schriftelijk verzocht om haar visie. De Vervoerkamer heeft naar aanleiding van deze brieven en de consultatieronde in haar brief van 1 december 2005 aangegeven dat over de gebruiksvergoeding, waarover in de toegangsovereenkomst afspraken worden vastgelegd, onderhandeld kan

¹ Brief ProRail, met als kenmerk RnD/05/20501317/002, over de inwerkingtreding van de Spoorwegwet

worden. Belangrijke voorwaarde is en blijft dat de vergoeding moet voldoen aan de vereisten zoals gesteld in artikel 62 en 63 waaronder non-discriminatie.

Aandachtspunten

De Vervoerkamer is van oordeel dat de tussen de beheerder en gerechtigde gesloten overeenkomst over het gebruik van capaciteit zo transparant en volledig mogelijk moet zijn.

Met ingang van 2006 wordt de toegangsovereenkomst vervangen door een nieuwe toegangsovereenkomst. Artikel 59 van de Spoorwegwet stelt de regels vast waaraan deze overeenkomst dient te voldoen. Per vervoerder kunnen daarnaast aanvullende afspraken worden gemaakt. De Vervoerkamer controleert of de in dit artikel neergelegde vereisten worden nageleefd en beoordeelt of de door de vervoerder gemaakte aanvullende afspraken zijn toegestaan. Nu de toegangsovereenkomst niet langer voor iedereen gelijk zal zijn, bestaat bovendien het risico op discriminatie tussen de verschillende spoorwegondernemingen bij het afsluiten van de toegangsovereenkomsten. De Vervoerkamer ziet erop toe dat de wettelijke uitgangspunten – non-discriminatoire en vrije toegang tot het spoor – gewaarborgd blijven.

8 De kaderovereenkomst: voor velen geen noodzaak

Wettelijk kader

In de Spoorwegwet behandelt artikel 60 de kaderovereenkomsten. Een kaderovereenkomst is een overeenkomst tussen spoorwegondernemingen en de beheerder over de te verwachten volumes van capaciteit. De kaderovereenkomst biedt zekerheid over de te verwachten toekomstige capaciteitsaanvraag. Heeft de kaderovereenkomst een geldingsduur van langer dan vijf jaar dan is voorafgaande instemming van de NMa vereist. De Vervoerkamer ziet er op toe dat er naast de afgesloten kaderovereenkomsten ruimte op de markt blijft voor nieuwe toetreders. De overeenkomsten mogen niet zo gedetailleerd zijn dat ze de markt feitelijk volledig afsluiten. De overeenkomsten mogen geen belemmering vormen voor het gebruik van de infrastructuur door andere aanvragers of diensten.

Terugkoppeling uit de sector

Een groot deel van de respondenten, namelijk de goederenvervoerders, geven te kennen niet voornemens te zijn het aankomende jaar een kaderovereenkomst te sluiten. Als belangrijkste overwegingen hiervoor worden genoemd het feit dat het goederenvervoer zich niet of onvoldoende leent voor het afsluiten van een kaderovereenkomst en dat zakelijke afspraken veelal voor een korte periode (1-2 jaar) worden gemaakt.

Een aantal ondernemingen geeft aan wel graag een kaderovereenkomst te willen sluiten. Het voordeel van het afsluiten van een kaderovereenkomst wordt gevonden in de zekerheid die kan worden geboden aan de klanten en de duidelijkheid die door de kaderovereenkomst wordt geschapen tussen ProRail en de vervoerders. Andere redenen die worden genoemd zijn de capaciteitsverdeling, duidelijkheid over investeringen en borging van de bedrijfseconomische belangen van de vervoerder.

Aandachtspunten

Uit de terugkoppeling blijkt dat de partijen nog geen kaderovereenkomst hebben gesloten en dat de belangrijker nog, de meesten er ook geen directe behoefte aan hebben. De Vervoerkamer zal in het komende jaar het proces rondom de totstandkoming van eventuele kaderovereenkomsten weliswaar monitoren, maar zij zal hieraan in het kader van haar toezicht geen prioriteit toekennen.

9 De werking van de markt: formele en feitelijke werkelijkheid moet verder samenvloeien

Wettelijk kader

Uiteindelijk is het doel van de Vervoerkamer, gelijk haar missie, de vervoermarkt te laten werken. Er moet een gezonde concurrentie gecreëerd worden waardoor ondernemingen efficiënter en effectiever gaan werken, hetgeen voordelen oplevert voor zowel de consument, de verladers als de spoorwegbedrijven. Deze doelstellingen sluiten ook aan bij het gestelde in de Richtlijnen 91/440/EG en 2001/14/EG.

Terugkoppeling uit de sector

Bij de vraag naar de werking van de markt dient in eerste plaats te worden opgemerkt dat de respondenten deze vraag ieder op een eigen wijze hebben geïnterpreteerd. Dit heeft tot gevolg dat de antwoorden zowel zijn gericht op de nationale, als op de internationale spoormarkt en zowel op het geheel van de markt als op de individuele ervaringen met de marktwerking.

Voor wat betreft de nationale markt, zijn de bevroegde partijen in het algemeen van mening dat er voldoende spoorwegondernemingen die goederen vervoeren tot de markt zijn toegelaten om de goederenvervoermarkt goed te kunnen laten werken. Ook vinden de meeste partijen dat door de scheiding van infrastructuur en vervoer in Nederland een eerlijke toegang en goede werking van de spoorvervoermarkt gewaarborgd wordt.

Het liberaliseren van de spoorgoederenmarkt, evenals de scheiding tussen beheer en exploitatie, zijn in zichzelf niet voldoende om de gehele spoormarkt te laten werken. Opgemerkt wordt dat ook de reizigersmarkt geliberaliseerd zou moeten worden om de beheerder zijn werk optimaal en efficiënt te laten verrichten.

In de praktijk, zo wordt gesteld, is de invloed van de NS nog altijd groot op veel van de processen die volgens de wet zijn voorbehouden aan de infrastructuurbeheerder. Dit geldt overigens niet alleen voor de NS, ook andere vervoerders nemen naar het oordeel van enkele gerechtigden een prominente positie in die aan marktwerking in de weg kan staan. Benadrukt wordt dan ook dat er een sterk onderscheid bestaat tussen de formele werkelijkheid en de praktische realiteit. In de praktijk wordt naar het oordeel van een aantal vervoerders nog teveel geregeld binnen de oude, bestaande structuren, waardoor van een onafhankelijke capaciteitsverdeling en daadwerkelijke marktwerking nog geen sprake is. Wel wordt opgemerkt dat ProRail steeds verder in haar rol als onafhankelijke beheerder groeit.

Daarnaast geven de gerechtigden aan waar zij persoonlijk problemen rondom de marktwerking waarnemen. Een greep uit de gemaakte opmerkingen laat zien dat de partijen veel verschillende problemen ervaren. Zo worden opmerkingen gemaakt over de tractie. De beschikbaarheid van de locomotieven is schaars en de kosten van de huur hiervan zijn hoog. De locomotieven die straks nodig zijn voor de BR moeten bovendien geschikt zijn voor de op die lijn gebruikte systemen, waardoor de locomotieven nog duurder en zeker de typen die geschikt zijn voor de BR nog schaarser zullen worden.

Ook constateren de respondenten dat er wel treinpaden worden aangevraagd, maar dat de capaciteit vervolgens niet altijd wordt benut. Andere vervoerders zouden deze onbenutte capaciteit graag willen gebruiken. Ook worden opmerkingen gemaakt over de toegang tot de tankplaten. Tot slot wordt over de aanbesteding van concessies gezegd dat het moeten overnemen van indirect personeel en conducteurs en de grootte van de concessies aan een goede marktwerking in de weg staan.

Voor wat betreft de internationale markt wordt opgemerkt dat de spoorgoederenmarkt naar het oordeel van een aantal vervoerders een sterke internationale oriëntatie heeft. De Nederlandse markt maakt evenwel slechts een klein deel uit van de internationale spoormarkt. Het met succes invoeren van marktwerking op het spoor kan dan ook enkel plaatsvinden indien deze marktwerking met succes wordt doorgetrokken tot op Europees niveau. Gezegd wordt dat het moeilijk is om daadwerkelijk te concurreren, nu de Nederlandse markt feitelijk gezien wordt als een provincie van de grotere spoorlanden. Sommige landen houden hun eigen markt zoveel mogelijk gesloten. Hierdoor komt de daadwerkelijke marktwerking maar moeilijk tot stand. Hierbij moet worden opgemerkt dat er al wel een verbetering is opgetreden nu de scheiding tussen beheer en exploitatie doorgevoerd is in België en Frankrijk. De nadruk wordt gelegd op het belang van het verder openstellen van de internationale spoormarkten.

Figuur 1: enkele gegevens over het Spoor (bron: IVW)

Aard vergunning/ instantie/ organisatie	Aantal
Houders met een in Nederland afgegeven EU-bedrijfsvergunning	14***
Houders met een in het buitenland afgegeven EU-bedrijfsvergunning	8
Houders beperkte Nederlandse bedrijfsvergunning	16**
Toegelaten spoorwegondernemingen	23*
Keuringsinstanties nationale compatibiliteit	2 (waarvan 2 voor spoorvoertuigen)
Keuringsinstanties internationale compatibiliteit	5 (waarvan 1 voor spoorvoertuigen)
Erkende werkplaatsen	40 (waarvan 17 alleen actief in het buitenland)
Organisaties voor medische keuringen	4 (plus 1 voor herkeuringen)
Organisaties voor psychologische tests	4
Examinerende instituten	2 (1 voor vervoerproces, 1 voor werkzaamheden plus een ondersteunend bureau)
Bedrijven die personeel stellen met een veiligheidstaak	2

* Dit zijn de ondernemingen die naast over een vergunning tevens beschikken over een veiligheidsattest

**Hiervan zijn er slechts 3 daadwerkelijk actief

***Hiervan zijn 2 bedrijven niet actief, het betreft hier Connex en Shortlines

De Vervoerkamer richt zich op het wegnemen van drempels voor een gezonde concurrentie op het spoor en richt zich op de bevordering van efficiëntie en effectiviteit. Dit geldt zowel voor wat betreft de relatie tussen de beheerder en de vervoerder, als binnen de relatie tussen de vervoerder en de bdv-houder. In het afgelopen jaar heeft de Vervoerkamer een stijgende lijn waargenomen voor wat betreft de toetreding tot het spoor. Dit wordt ook bevestigd door de marktpartijen. Opvallend is dat er ook steeds meer houders zijn met een in het buitenland afgegeven EU-bedrijfsvergunning. Daarnaast is opmerkelijk dat er wat betreft de werkplaatsen voor het eerst een bedrijf is opgestaan voor klein en groot onderhoud van personenvervoer (Voith). Tenslotte komt er een nieuwe infrastructuurbeheerder op het Nederlandse spoor. Op 16 januari 2006 is de MOU getekend, waarbij Towrail als nieuwe beheerder formeel toe zal treden tot de infrabeheermarkt.

Aandachtspunten

De Vervoerkamer stelt vast dat er naast toetreders op de vervoersmarkt ook op de andere terreinen, zoals het beheer van de infrastructuur en het onderhoud, nieuwe toetreders op de markt zijn gekomen en dat de

ontwikkelingen op de markt vooralsnog positief zijn. Toch blijft de Vervoerkamer zich ook in 2006 richten op het wegnemen van de drempels voor nieuwe toetreders. Dit doet zij onder meer door, waar nodig, met nieuwe toetreders mee te denken over eventuele vragen die ze hebben en voorlichting te geven over de Spoorwegwet en de rol van de Vervoerkamer binnen de markt.

10 De prioriteiten voor het komende jaar: gebruiksvergoeding en capaciteitsverdeling

Kader

De Vervoerkamer heeft in de NMa-agenda 2006 aangegeven dit jaar prioriteit te willen geven aan de capaciteitsverdeling en de tarieven en heffingsbeginselen voor de gebruiksvergoeding 2007. De Vervoerkamer heeft de wens de door haar vastgestelde aandachtspunten te toetsen binnen de markt waarop zij toezicht uitoefent en wil op deze wijze draagvlak creëren voor de prioriteiten die zij ten aanzien van haar toezicht stelt. Aan de gerechtigden is daarom de vraag gesteld of zij zich in de door de Vervoerkamer vastgestelde prioriteiten konden vinden. Daarnaast is aan de bevrageden de mogelijkheid geboden hun eigen prioriteiten kenbaar te maken en aan te geven waar de Vervoerkamer haar prioriteiten zou moeten leggen.

Terugkoppeling uit de sector

Uit de reacties is gebleken dat de prioriteiten die de Vervoerkamer zich voor het komende jaar heeft gesteld in grote mate overeenkomen met de prioriteiten die de respondenten zelf zouden willen stellen: de prioriteiten van de Vervoerkamer sluiten dan ook grotendeels aan bij de wensen van de bevrageden.

Wanneer de respondenten aangeven welke onderwerpen voor hun bedrijf het meest van belang zijn, wordt de gebruiksvergoeding als meest relevante onderwerp genoemd. Dit onderwerp krijgt dan ook de hoogste prioriteit. Daarnaast worden ook de internationale capaciteitsverdeling en de toegangsovereenkomsten als prioriteiten aangemerkt. Over de capaciteitsverdeling in het algemeen lopen de meningen uiteen. De netverklaring en de bijkomende diensten en voorzieningen zijn in de ogen van de respondenten minder van belang. De kaderovereenkomst tenslotte krijgt de minste prioriteit. Dit laatste is ook al gebleken uit het feit dat de gerechtigden het afsluiten van een kaderovereenkomst minder relevant vinden.

Er doen zich weinig verschuivingen voor wanneer gevraagd wordt waar de prioriteiten van de Vervoerkamer zouden moeten liggen. Gelijk de eerdere vraag geeft de meerderheid van de bevrageden aan het toezicht op de gebruiksvergoeding als primair aandachtspunt van de Vervoerkamer te zien. Wel neemt de netverklaring een iets prominentere plaats in dan wanneer de vraag wordt beantwoord op grond van de bedrijfsmatige belangen van de gerechtigden. Het toezicht op de kaderovereenkomsten krijgt wederom de minste prioriteit.

Naast de onderwerpen die zowel door de respondenten, als door de Vervoerkamer als primair aandachtspunt worden genoemd, wordt ook de toegangsovereenkomst als prioriteit aangemerkt.

Agenda 2006

De Vervoerkamer richt zich in het komende jaar op een aantal specifieke onderwerpen. Het betreft hier, zoals verwacht, in eerste plaats de gebruiksvergoeding en de capaciteitsverdeling. Wat betreft de gebruiksvergoeding 2006 zal het betekenen het afronden van het reeds lopende onderzoek plus het ontwikkelen van de prestatieregeling en voor de gebruiksvergoeding 2007 zullen nieuwe elementen zijn het verwerken van eventuele mark-ups in de gebruiksvergoeding voor de Betuweroute en de HSL-Zuid en de relatie prijs-kwaliteit: in hoeverre en op welke wijze kan het verschil in kwaliteit van het treinpad een verschillende prijs van de gebruiksvergoeding betekenen. De capaciteitsverdeling zal het centrale verdelingsproces aangaan in verband met de dienstregeling 2007. Meer in het bijzonder richt de Vervoerkamer zich ten aanzien van de capaciteitsverdeling op de lokale planning. Daarnaast zal de Vervoerkamer aandacht besteden aan enkele bijzondere diensten en voorzieningen; vooral de toegang tot de tankplaten blijkt in de praktijk nog de nodige aandacht te vragen. Ook wil de Vervoerkamer in het komende

jaar meer duidelijkheid geven over de vraag welke diensten en voorzieningen als diensten en voorzieningen in de zin van de wet worden aangemerkt.

Het toezicht van de Vervoerkamer op het spoorvervoer stopt niet aan de landsgrenzen. De Vervoerkamer zal dan ook blijven aansturen op verdergaande samenwerking tussen de railinfrabeheerders. Deze samenwerking dient in eerste plaats tussen de railinfrabeheerders plaats te vinden, om op deze wijze te de drempels voor het grensoverschrijdende spoorgoederenvervoer weg te nemen. Daarnaast zal de Vervoerkamer ook zelf alles in het werk stellen om ook op Europees niveau de drempels voor toetreding en marktwerking weg te nemen vooral op de corridor Rotterdam-Milaan en de corridor Rotterdam-Lyon. Samenwerking met buitenlandse toezichthouders blijft dan ook in 2006 van belang.

11 De Vervoerkamer in 2005: werken aan zichtbaarheid

Toezichtkader

De Vervoerkamer is sinds 1 januari 2005 officieel van start gegaan met het toezicht op de spoorsector. De prioriteiten van het toezicht hebben zich tot dusverre voornamelijk gericht op het toewerken naar de juiste wettelijke structuur binnen de spoormarkt, waarbij de nadruk heeft gelegen op de procedurele en organisatorische aspecten. Hiertoe heeft de Vervoerkamer zich echter niet beperkt: in een aantal gevallen is door de Vervoerkamer ook toezicht uitgeoefend op het feitelijke gedrag van partijen.

Terugkoppeling uit de sector

De Vervoerkamer heeft partijen gevraagd een oordeel te geven over de wijze waarop zij uitvoering geeft aan het toezicht op de naleving van de Spoorwegwet. Ook heeft de Vervoerkamer gevraagd of zij de ingediende klachten naar het oordeel van de partijen correct en binnen de daartoe gestelde termijn heeft afgehandeld. Tot slot wordt de vraag gesteld of de Vervoerkamer informatie zou moeten uitwisselen met de toezichthouders in de andere lidstaten en op deze wijze bijdraagt aan de coördinatie van het toezicht.

Ofschoon een deel van de respondenten aangeeft tevreden te zijn over de wijze waarop de Vervoerkamer haar toezicht op dit moment uitoefent, geeft het merendeel van de partijen aan nog onvoldoende ervaring te hebben met de activiteiten van de Vervoerkamer om de kwaliteit van haar taakuitoefening te kunnen beoordelen. Dit is niet geheel onbegrijpelijk; veel van de gerechtigden hebben gezien de overgangsbepalingen nog weinig concrete ervaringen kunnen opdoen met het door de Vervoerkamer uitgeoefende toezicht en geven aan dat de Vervoerkamer haar toezicht nog te kort uitoefent om een dergelijke beoordeling te maken. Een aantal respondenten geeft aan wel hoge verwachtingen te hebben van de Vervoerkamer.

Aandachtspunten

Het afgelopen jaar heeft voor de Vervoerkamer in het teken gestaan van de juiste wettelijke structuur. Doordat op een aantal voor het spoor essentiële onderdelen overgangsrecht van toepassing was, is de Vervoerkamer voor deze onderwerpen nagegaan of er door partijen voor gezorgd is dat zij na afloop van het overgangsrecht aan de wet kunnen voldoen. Voor die onderwerpen waarop geen overgangsrecht van toepassing is, is in 2005 nagegaan of de betreffende partijen hun organisatie en procedures in overeenstemming met de wet hebben gebracht. In een aantal gevallen heeft de Vervoerkamer een inhoudelijk oordeel gegeven over de gedragingen van partijen in de markt.

In het komende jaar richt de Vervoerkamer zich meer op het gedrag van de partijen. Hierdoor zal zij zich meer op het daadwerkelijke speelveld begeven, waardoor haar zichtbaarheid zal worden vergroot. Nu de overgangsregelingen voor de gebruiksvergoeding en de toegangsovereenkomst per 1 januari 2006 niet meer van toepassing zijn, zal zij ook voor deze onderwerpen kunnen nagaan of de betreffende partijen hun organisatie en procedures in overeenstemming hebben gebracht met de wet en of zij aan de wet voldoen. De Vervoerkamer werkt daarmee verder aan zichtbaarheid en transparantie, om op deze wijze duidelijkheid te bieden over haar optreden en de wijze waarop zij haar toezicht vormgeeft.